

Zukunftskommission „Finanzpolitische Entwicklung Bremens“

Bremens finanzielle Situation ist – nachdem das Bundesland bis zur Finanzreform 1969 Geberland gewesen ist – seit den 80er Jahren von einem nur schwer aufzuhaltenden Weg in eine Schuldenspirale gekennzeichnet. Bremens Vergangenheit der letzten fünfzig Jahre ist geprägt durch einige bedeutende Entwicklungen, die den öffentlichen Haushalt zum Teil auch heute noch negativ beeinflussen. Verschiedene Faktoren, die in dem Stadtstaat Bremen zusammentreffen, sind die Ursache für die anhaltende Haushaltsnotlage.

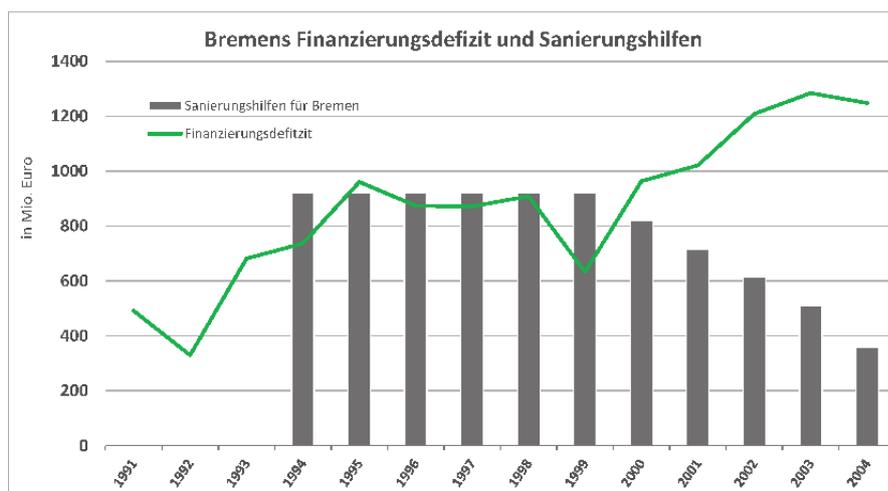
Es sind hierbei vor allem die in den achtziger Jahren sichtbar gewordenen wirtschaftsstrukturellen Probleme, in deren Folge die arbeitsmarktbedingten Probleme zunahmen und sich u. a. in einer hohen Arbeitslosenquote und hohen Sozialausgabenbelastungen der öffentlichen Haushalte niederschlugen. Die Umlandwanderung aus Bremen nach Niedersachsen nahm stetig zu und die Einwohnerzahl Bremens, die so wichtig für die gesamte Finanzausstattung des Landes und seiner Gemeinden Stadt Bremen und Bremerhaven ist, konnte erst nach der Jahrtausendwende auf ein noch zu niedriges Niveau stabilisiert werden.

Spätestens Ende der 80er Jahre wurde deutlich, dass sich Bremen aus eigener Kraft nicht aus einer Lage würde befreien können, in der der Schuldenberg trotz großer Sparsamkeit schon allein wegen der gesetzlichen Ausgaben Jahr für Jahr steigt und wachsender Zinslast neue Kredite erforderlich waren.

A. Bremens bisherige Sanierungsanstrengungen

1991 entschied Bürgermeister Wedemeier und der damalige Senat das Bundesverfassungsgericht anzurufen, um eine verbesserte Finanzausstattung zu erreichen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 1992 festgestellt, dass die Ursache in „einer Kombination von wirtschaftlicher Strukturschwäche und hierdurch mitverursachter übermäßiger Verschuldung“ zu sehen ist. Das Gericht hat in seinem Urteil zur extremen Haushaltsnotlage Bremens dabei nicht festgestellt, dass die extreme Haushaltsnotlage durch Bremen selbst verursacht wurde. Die Ursache

wurde vielmehr in „einer Kombination von wirtschaftlicher Strukturschwäche und hierdurch mitverursachter übermäßiger Verschuldung“ gesehen. Bremen hatte einen Anspruch auf Hilfen erreicht, die seine finanzielle Lage verbessern sollte. Zusammen mit dem Saarland, dessen Haushaltsdaten nicht wesentlich besser waren als die bremischen, wurden in zwei Sanierungsphasen Haushaltsnotlagehilfen von 1993 – 1999 in Höhe von 9 Mrd. DM und von 1999 – 2004 weitere 7,7 Mrd. DM (insgesamt über 8,5 Mrd. €) an Bremen überwiesen. Trotz der jährlichen Sanierungshilfen von anfangs rd. 920 Mio. €. p. a. bestanden die jährlichen Haushaltsdefizite Bremens fort.



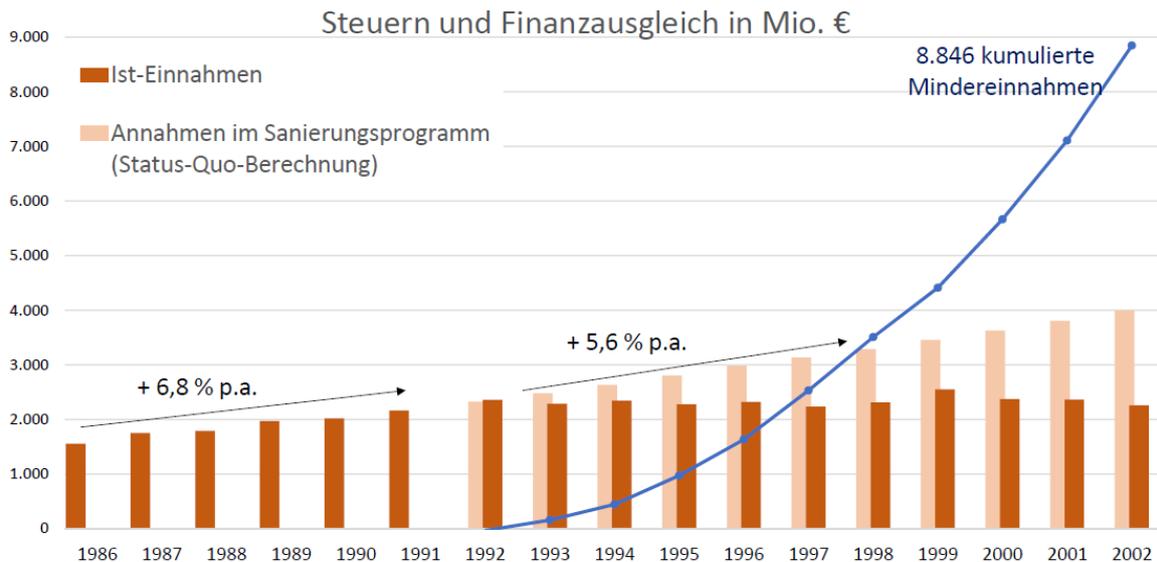
Wegen der fortlaufenden Haushaltsdefizite konnte im Ergebnis kein Schuldenabbau betrieben, sondern lediglich der Schuldenanstieg gebremst werden. Ohne die Sanierungshilfen wäre der Schuldenstand im Sanierungszeitraum viel stärker angestiegen. Bremen verpflichtete sich dazu, das Ausgabenwachstum auf ein vorgegebenes Maß zu beschränken.

Jahr	Empfehlung des Finanzplanungsrates	(West-) Länder und Gemeinden (ohne Berlin)	Freie Hansestadt Bremen (Stadtstaat)	
			insgesamt	konsumtiv ¹⁾
1994	+ 3,0	+ 1,6	+ 0,3	+ 1,1
1995	+ 3,0	+ 3,7	+ 1,5	+ 2,6
1996	+ 3,0	+ 1,0	+ 0,6	+ 0,4
1997	+ 2,0	- 0,9	+ 0,4	- 0,6
1998	+ 2,0	+ 0,8	+ 0,8	+ 0,4
1999	+ 2,0	+ 1,6	+ 1,1	+ 1,0
2000	+ 2,0	+ 2,1	+ 0,4	+ 0,6
2001	+ 2,0	+ 3,0	+ 1,8	- 0,5
2002	+ 2,0	+ 0,8	+ 0,7	- 0,2
2003	+ 1,0	+ 1,3	+ 0,4	+ 0,2
2004	+ 1,0	- 0,6	+ 0,3	- 0,4
1993-2004	+ 25,5	+ 15,3	+ 8,6	+ 4,8

1) Personal- und sonstige laufende Ausgaben (ohne Zinsausgaben)

Wider Erwarten blieben die Steuereinnahmen weit hinter den Erwartungen des Finanzplanungsrates für den Sanierungszeitraum zurück. Insgesamt beliefen sich die kumulierten steuerabhängigen Mindereinnahmen bereits 2002 auf rd. 8,8 Mrd. Euro und übersteigen damit die Gesamthöhe der Sanierungshilfen:

Annahmen im Sanierungszeitraum



Die Architektur der Sanierungsphase 1993 – 2004 fußte auf der Analyse, dass Bremen nachweislich in den Jahren davor weniger in öffentliche Infrastruktur investiert hatte als andere Bundesländer und damit der Standort in der Konkurrenz mit anderen Nachteilen beim Werben um Einwohner und Unternehmen erfahren hatte. In der Sanierungsphase sollten nun durch überdurchschnittliche kreditfinanzierte Investitionstätigkeit des Staates einerseits die Defizite aufgeholt werden, die die Sparmaßnahmen der Jahre zuvor verursacht hatten und dann durch neue Maßnahmen in Verkehrs- und Wissenschaftsinfrastruktur, Tourismusförderung, Modernisierung der Häfen und neue Gewerbeflächen Unternehmen und Einwohner gewonnen werden. Die Maßnahmen hatten durchaus positive Ergebnisse, der erhoffte Effekt jedoch, dass sich daraus erhöhte Steuereinnahmen ergeben, die die fiskalische Situation Bremens verbessern, trat nicht ein. Die Bevölkerung sank weiter und Bremens Steuereinnahmen blieben zwischen 1992 und 2004 nahezu konstant und stiegen nicht an wie im Rest des Bundesgebietes. Eine erhöhte Investitionsquote war zwar regelkonform; in der Nachbetrachtung des Sanierungszeitraumes wurde aber auch von Seiten des Bundes kritisiert, dass Bremen die durch die Finanzhilfen

entstandenen Finanzierungsspielräume in Form von Zinsersparnissen für ein Investitionssonderprogramm zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft und nicht zur Minderung der Nettokreditaufnahme genutzt bzw. mehr Anstrengungen zur Gewinnung neuer Einwohner, die sich fiskalisch direkt ausgewirkt hätten, unternommen habe.

Der weitere Anstieg der Verschuldung Bremens ab dem Jahr 2000 ist hauptursächlich durch eine zurückgehende Einnahmeentwicklung aufgrund der Senkung der Einkommensteuer begründet gewesen. Ein deutlich höheres Zinsniveau als heute erschwerte die Lage zusätzlich.

Auch wenn Architektur, Inhalte und Durchführung der erhöhten Investitionstätigkeit der ersten Sanierungsphase politisch zum Teil umstritten sind und bleiben werden, ist deutlich geworden, dass Standortentwicklungen auf sehr langläufigen Trends beruhen, die nicht innerhalb weniger Jahre verändert werden können. Damit werden die Strategien, die über längere Zeiträume als integriertes Handeln über Ressortgrenzen hinweg angelegt sind und auf möglichst breitem Konsens beruhen, erfolgreich sein.

Nachdem Bremens Haushaltssituation durch weiterhin steigende Kreditaufnahme gekennzeichnet war, die aus eigener Kraft nicht überwunden werden konnte, entschied der Senat 2006 erneut über eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht eine Finanzausstattung zu erreichen, die die Grundlage legen sollte, den Bremerinnen und Bremern gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermöglichen.

Parallel zur Klage begann in Deutschland eine Diskussion zur besseren Eingrenzung der öffentlichen Verschuldung im Rahmen der Föderalismuskommission II. Da ein Großteil der öffentlichen Haushalte in Deutschland Defizite aufgebaut hatte, verständigte man sich im Rahmen der Föderalismuskommission II (2006-2009) auf eine neue Schuldenbegrenzungsregel. Gemäß Art. 109 Abs. 3 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern zukünftig grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Gemäß Art. 143 d Abs. 1 GG dürfen die Länder bis zum 31. Dezember 2019 von dieser Vorgabe abweichen. Für die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war im Vorfeld der grundgesetzlichen Verankerung der neuen Schuldenbremse von allen Ländern zu beantworten, ob sie sich in der Lage sehen, bis zum Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Neben anderen Ländern war auch Bremen nicht in der Lage aus eigener Kraft einen ausgeglichenen Haushalt 2019 zu erreichen. Hierauf aufsetzend führt Art. 143 d Abs. 2 GG aus:

„Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich gewährt werden.“ Davon entfallen auf Bremen 300 Millionen Euro.

Im Ergebnis muss somit das strukturelle Defizit von 1253,5 Mio. Euro (2010) bis 2020 auf null in 10 Schritten reduziert werden. Bremen darf 10 Jahre lang seine Ausgaben geringer steigern als der Zuwachs des Steueraufkommens es ermöglicht hätte.

Seit dem Jahr 2012 hat Bremen die Verpflichtungen zur Absenkung der strukturellen Neuverschuldung bis einschließlich 2016 durch eine disziplinierte Haushaltspolitik und günstige Rahmenbedingungen erfolgreich eingehalten. Nicht vergessen darf man dabei, dass in den beiden Haushaltsjahren 2016 und 2017 insgesamt 650 Mio. Euro Netto-Ausgaben für Flüchtlinge vorgesehen wurden. Auch für den von hohen zusätzlichen Ausgaben für Flüchtlinge geprägten Haushalt 2017 besteht die Chance eines vereinbarungsgemäßen Ergebnisses. Die sich im Aufstellungsverfahren befindenden Entwürfe der Haushalte 2018 und 2019 sehen ebenfalls eine Einhaltung des Konsolidierungspfades vor.

Die Einhaltung des Konsolidierungspfades wird nach heutigen Erkenntnissen gelingen. Eventuelle Risiken wie ein Rückgang der Steuereinnahmen aufgrund konjunktureller Einbrüche oder durch Steuerentlastungsprogramme sind auf dem bisherigen Pfad nicht mit einkalkuliert.

B. Ursachen für Haushaltsnotlage Bremens

Ursächlich für die Haushaltsnotlage Bremens sind vor allem die Faktoren der Wirtschafts- und der Einwohnerentwicklung sowie die hohen Soziallasten.

1. Wirtschaftsentwicklung

Bremens Wirtschaftsstruktur war traditionell stark auf den Schiffbau und die Industrie ausgerichtet. Während der 80er Jahre entwickelte sich das Bruttoinlandsprodukt in Bremen begründet u. a. durch die Werften und Stahlkrise nur unterdurchschnittlich. Dies führte zu tiefen strukturellen Verwerfungen in Bremen. Eine historisch gewachsene regionale Wirtschaftsstruktur wurde einem globalen Strukturwandel ausgesetzt und die zunehmende Konkurrenz durch asiatische Werften führte zu einem Preiswettbewerb, dem man in Bremen nicht standhalten konnte. Es fand eine nachhaltige Abkoppelung der Wirtschaftsentwicklung in Bremen von der in Deutschland statt.

Die weitere Wirtschaftsentwicklung in Bremen verlief nach der Werftenkrise nur parallel zum Bundesgebiet, d. h. ein nennenswerter Aufholprozess konnte trotz aller Bemühungen von Seiten des Bremer Senats nicht initiiert werden.

In der aufkommenden Wirtschafts- und Finanzkrise zeigte sich 2009 wiederum eine Abkoppelung, da Bremens Wirtschaft eine starke Exportorientierung (Fahrzeugbau etc.) aufweist, was in dieser Situation nachteilig war.

In Deutschland weisen Wirtschaftswachstum und Steuereinnahmen grundsätzlich einen ähnlich gerichteten Verlauf auf. In Bremen haben sich die Steuereinnahmen in den neunziger Jahren jedoch von der Wirtschaftsentwicklung abgekoppelt. Über viele Jahre stagnierten die Steuereinnahmen, während die Wirtschaft Bremens mit dem Bundesdurchschnitt wuchs. Der Hauptgrund für diese Abkoppelung der Steuereinnahmen vom Wirtschaftswachstum lag in der rückläufigen Einwohnerentwicklung im Land Bremen. Die Steuerpolitik spielt insofern auch eine Rolle, als dass die Steuern in zunehmendem Maße am Einwohner anknüpften und unternehmensbezogene Steuern stetig an Bedeutung verloren.

2. Einwohnerentwicklung

Ein relativ hohes Einwohnerwachstum führt im aktuellen System der Bundesländerfinanzen zu einer finanziellen Besserstellung.

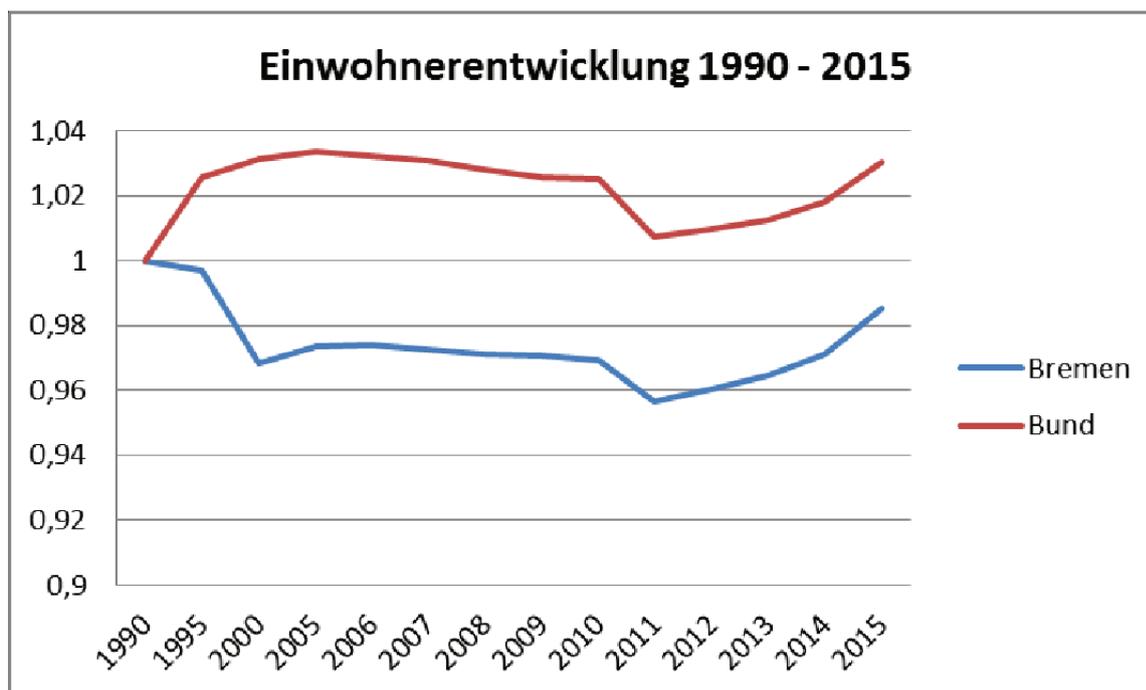
Bremens massive Einwohnerverluste fanden seit den den siebziger Jahren statt. Von 1970 sank die Einwohnerzahl des Landes von 730.000 auf 660.000 im Jahr 2000. Ein Großteil dieser ehemaligen Bremer hatte jedoch nicht die Region verlassen, sondern sich lediglich im Umland Bremens angesiedelt.

Im Bereich der Binnenfernwanderung, also der typischen Wanderung aufgrund von Arbeitsplätzen und Ausbildungsplätzen, wies Bremen einen Wanderungsgewinn gegenüber den anderen Ländern auf (Stadt Bremen in den letzten beiden Jahren allerdings negativ). Haben sich die Menschen in Bremen aber erst einmal in ihrem beruflichen Umfeld etabliert, kann mit steigendem Haushaltseinkommen eine zunehmende Tendenz zur Abwanderung in das niedersächsische Umland gerechnet werden. Dadurch entsteht ein strukturelles Problem für Bremen, weil diese Personen dem Stadtstaat sowohl als Steuerzahler als auch als Einwohner nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Pendlerverflechtung Bremens mit dem Umland befindet sich auf einem sehr hohen Niveau; relativ gesehen auf dem höchsten Niveau aller Bundesländer. 42% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in Bremen arbeiten, wohnen nicht innerhalb der Landesgrenzen. Ein Großteil davon pendelt aus dem niedersächsischen Umland nach Bremen. Die am aktuellen Rand trotzdem zunehmende Einwohnerzahl wird durch den positiven und weiter ansteigenden Saldo bei der Auslandswanderung erklärt. Hierbei muss auch die Pendlerbewegung von Bremen nach Niedersachsen beachtet werden,

Für die Finanzen der Freien Hansestadt Bremen bedeutet dieses, dass die Steuern vor dem Länderfinanzausgleich durch die hohe Zahl von Einpendlern viel zu niedrig sind, weil Bremen im Verhältnis zu seiner Größe erhebliche Steuereinnahmen durch die Lohnsteuererlegung verliert. Die Stadtstaatenwertung im Länderfinanzausgleich kompensiert diese Steuereinnahmeverluste zwar nicht vollständig, an der letztendlich durch die Einwohnerverluste verursachten Haushaltsnotlage ist die Lohnsteuererlegung aber nicht schuld.

Ein wichtiger Grund für die Entstehung der Haushaltsnotlage in der Vergangenheit liegt in den Einwohnerverlusten selbst, weil der bundesstaatliche Finanzausgleich an das Kriterium „Einwohner“ als abstraktes Bedarfskriterium anknüpft. Mit jedem verlorenen Einwohner sinken daher im bundesstaatlichen Finanzausgleich sofort die Einnahmen. Auf der Ausgabenseite können sich die Ausgaben teilweise gar nicht, auf keinen Fall aber so schnell an die geringere Einwohnerzahl anpassen wie die Einnahmen zurückgehen. Die Folge ist eine zunehmende Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben bei sinkenden Einwohnerzahlen. Hält eine derartige Entwicklung längere

Zeit an, entwickelt sich



u. a. durch diesen Zusammenhang eine Haushaltsnotlage.

Eine wichtige Herausforderung besteht daher darin, die Frage der Einwohnergewinnung insbesondere von Einwohnern mit einem Arbeitsplatz in Bremen besonders in den Focus zu nehmen.

3. Hohe Soziallasten

Aus einer ungünstigen Wirtschaftsentwicklung entstehen wie in vergleichbaren Großstädten ferner Probleme auf dem Arbeitsmarkt und in der Folge steigende Soziallasten. Bremen verzeichnet eine sehr hohe Arbeitslosenquote. Sie betrug 2016 in der Stadt Bremen 9,7% und in Bremerhaven 14,6%. Der Bundesdurchschnitt lag bei 6,1%.

Besorgniserregend ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen, der in Bremen so hoch wie in keinem anderen Bundesland ist. Für Bremen bedeutet ein anhaltend hohes Niveau bei den Arbeitslosen, insbesondere bei den Langzeitarbeitslosen, auch zunehmende Soziallasten im Haushalt. Ähnlich wie bei den Zinsausgaben reduzieren die hohen feststehenden Ausgabepositionen im Haushalt die Möglichkeiten einer gestaltenden Ausgabenpolitik.

Die Langzeitarbeitslosenquote beschreibt jedoch nur einen Teil der Soziallasten. Darüber hinaus wird die soziale Lage auch über die Armutsgefährdungsquote beschrieben. Diese gibt an, wie hoch der Anteil der armutsgefährdeten Personen an einer Gesamtgruppe ist. Als armutsgefährdet gelten Personen, deren Einkommen weniger als 60 % des mittleren Einkommens beträgt. Bremen weist die höchste Armutsgefährdungsquote aller Bundesländer auf. Fast ein Viertel aller Bremer sind armutsgefährdet. Dementsprechend hoch ist auch der Haushalt durch die Soziallasten belastet.

C. Aktuelle finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Bremens öffentliche Haushalte stehen seit Jahrzehnten unter verstärkten Konsolidierungsanstrengungen. Die vom Bund und den Ländern seit 2012 finanzierten Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Mio. €, deren Erhalt an die Einhaltung eines strikten Rückführungspfades des strukturellen Finanzierungsdefizits gekoppelt ist, enden im Jahr 2019. Ab dem Jahr 2020 greift dann gemäß den Vorgaben des Grundgesetzes die in Artikel 131a Bremische Landesverfassung verankerte Schuldenbremse, die unter Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen und Konjunkturbereinigung einen Ausgleich von Ausgaben durch Einnahmen aus Krediten untersagt.

Da auch vom Bund im Rahmen der im Juni 2017 abgeschlossene Verhandlung der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen anerkannt wurde, dass eine nachhaltige Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 durch den Stadtstaat Bremen noch nicht möglich ist, wird Bremen mindestens bis zum Jahr 2035 jährlich 400 Mio. € Sanierungshilfen erhalten,

Trotz der derzeitigen Niedrigzinsphase betragen die Zinsausgaben des Stadtstaates 2016 601 Mio. Euro und damit 19,3% der Steuereinnahmen. Da die Leistungen von Ländern und Gemeinden sehr weitgehend durch gesetzliche Vorgaben bestimmt sind, bedeutet der Unterschied zu anderen Ländern (Bayern 1,7 %, Baden-Württemberg 3,2 %, Berlin 8,9 %, Hamburg 5,1 %, Saarland 12,0 %) trotz der Sanierungshilfen weiterhin gravierende Nachteile in der Gestaltungsmöglichkeit und bei der Möglichkeit auf Herausforderungen adäquat zu reagieren.

An den Erhalt der Sanierungshilfen sind bestimmte Auflagen gebunden:

1. Die 400 Mio. Euro werden Bremen zu dem Zweck gewährt, ab dem Jahr 2020 die Schuldenbremse einhalten zu können. Somit dienen sie mit Priorität der Finanzierung laufender struktureller Finanzbedarfe in den bremischen Haushalten.
2. Weiterhin müssen von den 400 Mio. Euro Sanierungshilfen verpflichtend 50 Mio. Euro jährlich zuzüglich weiterer 150 Mio. € in fünf Jahren ab 2020 zur haushaltmäßigen Tilgung der bestehenden Schulden Bremens eingesetzt werden. Auch dies hat bei der Verausgabung der 400 Mio. Euro gesetzlich vorgeschrieben Priorität.
3. Ferner sollen die verbleibenden Mittel zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft eingesetzt werden.

Auch wenn die Verhandlungen für die konkrete Ausgestaltung der Überwachung der Sanierungshilfen noch nicht abgeschlossen sind, ist davon auszugehen, dass Bremen über die ausstehenden Sanierungsfortschritte weiterhin gegenüber dem Stabilitätsrat berichtspflichtig bleibt.

Da bei den Stadtstaaten eine gemeinsame Betrachtung der Landes- und Kommunalfinanzen erfolgt, soll es auch in Zukunft nach Einschätzung der Senatorin für Finanzen für Bremen nicht möglich sein staatliche Aufgaben über eine Finanzierung außerhalb des Haushaltes zu gestalten.

Es ist unbestreitbar, dass die Reduzierung der jährlichen Kreditaufnahme als fiskalisch richtiges Ziel in der 2. Sanierungsphase 2012-2019 zu Defiziten, sowohl bei der Ausstattung von Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger als auch zu einem Rückstand bei notwendigen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur geführt hat. Bremen hat die Zuweisungen an freie Träger im Sozial-, Kultur-, Sport- und Jugendbereich nahezu konstant gehalten. Auch hier besteht ein Bedarf an Nachsteuerung.

Der größte heute schon bekannte zusätzliche Finanzbedarf in naher Zukunft wird sich aus der Notwendigkeit ergeben, weiteres zusätzliches Geld im Bereich des Ausbaus von Kindergärten als auch der schulischen Infrastruktur auszugeben und zwar sowohl im investiven Bereich als auch beim Personal.

Ferner wird das Land Bremen seine beiden Kommunen weitergehend als heute bedarfsorientiert unterstützen müssen.

Um eine mögliche Unterausstattung in den Bereichen zu identifizieren, die für das Gewinnen und Halten von Einwohnern besonders wichtig sind, zieht Bremen verstärkt Benchmarks und die Daten aus einem kommunalen Vergleichsring heran.

Der Senat legt mit den Haushalten 2018/2019 der Bremischen Bürgerschaft eine Finanzplanung bis 2020 vor. In die Finanzplanung sind die finanziellen Folgen der Investitionsbeschlüsse jährlich hinterlegt. Auch im weiteren Verlauf der Jahre 2018/2019 wird der Senat sicher weitere investive Beschlüsse fällen, die ihre finanzielle Wirkung erst in den Folgejahren haben werden. Außerdem wurde in der Finanzplanung ein moderater Zuwachs der Personalausgaben berücksichtigt, der es ermöglichen wird nach 30 Jahren Personalabbau die Zielzahl der bremischen Beschäftigten insgesamt stabil zu halten.

Anlage: Beschlossene Finanzplanung 2017 – 2021 v. 12.09.2017